

# İDARENİN HUKUKLA KAVRANMASI: YASALLIK VE İDARÎ İŞLEMLER (YARGI KARARLARINA DAYALI BİR İNCELEME)

Ankara 2011

 turhankitabevi

## ÖNSÖZ

Bu çalışmada idare hukuku bilgisi, Danıştay kararları ile oluşturulmaya ve desteklenmeye çalışılmıştır. Danıştay kararlarından yalnızca Danıştay Dergisinde ve Danıştay Kararlar Dergisinde yer alanlar kullanılmıştır. Çeşitli biçimlerde ulaşılabilen ve çeşitli nedenlerle ele geçen Danıştay kararlarına yer verilmemiş, yalnızca basılı süreli yayın esas alınmıştır.

Türkiye’de Danıştay kararları, ilk olarak 1937 yılında çıkarılmaya başlayan *Devlet Şurası Kararlar Mecmuası*’nda yayımlanmıştır. 1971 yılında bu derginin yerine *Danıştay Dergisi* yayımlanmaya başlanılmıştır. 2003 yılında Danıştay kararları için *Danıştay Kararlar Dergisi* çıkarılmış, bu dergi altı sayı yayımlandıktan sonra yerini yeniden Danıştay Dergisi’ne bırakmıştır.

Bu çalışma için Danıştay Dergisi’nin birinci sayısı (1971) ile yüz on beşinci sayısı (2007) ve Danıştay Kararlar Dergisi’nin birinci (2003) ile altıncı (2005) sayıları sayfa sayfa incelenmiş, idare hukukunun ve idari yargının oluşumunda etkisi olabilecek kararlar saptanmıştır. Saptanan kararlardan 677’si bu çalışma için seçilerek kullanılmıştır.

Kararların seçiminde “ilginç”, “şaşırtıcı”, “sıra dışı” veya bir başka kararla “çelişik” olması belirleyici olmamıştır. İdare hukukunun oluşumunda kurucu veya destekleyici işlevi olan kararlar seçilmiştir.

Seçilen kararlara ham olarak değil, işlenerek yer verilmiştir. Karara konu olaylar, mümkün olduğunca kısaltılarak karar metni dışında aktarılmaya çalışılmıştır. Kararın gerekçe bölümüne ağırlık verilmiş, hüküm kimi zaman çıkarılmış kimi zaman da kısaltılarak aktarılmıştır. Kararların gerekçeleri de tümüyle aktarılmamış ele alınan konu ile ilişkisine göre kısaltılmıştır. Kullanılan tüm kararlar, kitabın sonunda bir dizin halinde kitaptaki sayfa numaralarına atıfla yer almaktadır.

Bu çalışma Türkiye’de idare hukukunun kuramsal kuruluşunun Danıştay kararlarından yararlanarak gerçekleştirilebileceği savını kanıtlama çabasıdır.

Ankara, 25.07.2011

Onur Karahanoğulları

## AYRINTILI İÇİNDEKİLER

<b>I. İDARENİN HUKUKLA KAVRANMASI.....</b>	<b>1</b>
A. HUKUKSAL KURULUŞ .....	1
Kapitalist toplumsal ilişkilerin hukuksal kurgusu.....	1
Kapitalist toplumsal ilişkilerde devletin hukuksal kurgusu .....	3
Hakkın doğurduğu yükümlülük.....	8
Ayrı yargı düzeni, idari yargı .....	9
Yetkisizlik ilkesi.....	9
Zorunluluk hali yetki yaratmaz.....	11
Hukuk ve hukuk bilgisi ayrılmaz.....	11
Kamu hukuku ile bozulmuş özel hukuk (mübadele ilişkilerinin hukuku) .....	12
Özel hukuk biçimlerinin kullanılmasındaki özellik .....	15
İdare özel hukuk biçimlerine başvurarak kendi hukukunu yaratamaz .....	17
Çok görünümlü hukuksallık .....	18
Düzenli idare – hukuka uygun idare –yerindelik.....	19
İdareye davranış kalıbı .....	21
Örgüt işleviyle tanımlanır, İdari İşlev: Kamu Hizmeti (+ Kolluk) .....	22
B. İDARENİN – İDARE HUKUKUNUN ALANI (İDARİLİK).....	24
Üç ölçüt .....	24
Sorunlar / Güçlük .....	26
Ölçütlerin Kullanılması .....	29
Organik ölçütün belirleyici olması – İç idare .....	30
İdari öznenen (organik ölçütten) feragat.....	32
Yargıda iç idare .....	33
Mahkeme yargı organının iç idaresi değildir. ....	33
Yargı organının, kendi örgütlenmesine ilişkin verdiği kararlar .....	35
İşlevsel ölçütün belirleyici/vurgulu olması.....	37
İdarenin yargısal işlevde sonuç doğuran kararları .....	37
Dilekçeleri işleme koymama kararları idarenin yargısal işlevde sonuç doğuran kararlarından farklıdır.....	42
<b>II. YASALLIK İLKESİ .....</b>	<b>45</b>
A. HUKUK DEVLETİ .....	45
Devlet – hukuk ilişkisi.....	46
Hukuk sistemli bütünün içeriği.....	47
Devlet iktidarının hukuk sistemine sıkışması .....	48
B. YASALLIK İLKESİ .....	51
Yasallık, hukuk kuralına dayanmayan idarenin hukuk dışı olmasıdır. ....	51
İdarecinin algısı yasallık ilkesini görmeyi güçleştirir .....	51
Yasallık ilkesinin biçimsel sonucu, idarenin yasal dayanak belirtme zorunluluğu .....	52
Yasal idare başlı başına bir değerdir.....	53
Yasallık ilkesi idarenin her tür işlemi için geçerlidir. ....	55
Anayasada yasallık mekanizması .....	56
Vergilendirme, yasallık ilkesinin temellerinde yer alır.....	58
Vergilendirme ile bağlantılı bütçe .....	58
Yasa hükmü, meclis ile yürütmenin kural koyma yetkisi arasında işbölümü yapamaz.....	60
C. YASALLIK İLKESİNİN GERÇEKLEŞME BİÇİMLERİ .....	61

1.	<i>Yasallık İlkesine Aykırılık</i> .....	62
	Meclisin yasa – idarenin düzenleyici işlemi .....	62
	Anayasa – yasa – düzenleyici işlem ilişkisine örnek .....	65
a)	İdarenin Faaliyeti İçin Açık Yasal Dayanak Bulunmalıdır .....	67
	Yasadaki genel ifadeli düzenlemeler idarenin kural koyabilmesi için yasal dayanak oluşturamaz .....	68
	Yasada nelerin yönetmelikle düzenleneceği açıkça belirtilmişse bunlar dışındaki bir konuda yönetmelik çıkarılamaz .....	69
	İdare Kendi Yetkisini Yaratamaz .....	70
	Yönetmelik hükmüne dayanılarak yönetmelik çıkarılamaz, aksinin kabulü idarenin kendi yetkisini yaratması anlamına gelir. ....	70
	Daha sonra çıkarılacak bir yasaya dayanıldığı ileri sürülerek yetki kullanılamaz. ....	71
	Yasal dayanağı ortadan kalkan işlemlerin hukuki etkisi .....	72
	İdarenin kuralkoyucu işlemi yasanın hukuksal geçerlilik ve uygulanmasını değiştiremez. ....	73
b)	İdare Yasadaki Kurallara Yeni Kural Ekleyemez .....	74
	Sınıflandırmada sınır durumların belirginleştirilmesi güçlük gösterir .....	78
2.	<i>Yasaya Aykırılık</i> .....	79
	Çatışma – aykırılık .....	79
3.	<i>Münhasır Yasallık</i> .....	83
	Münhasır yasallık durumlarında idarenin yasaya atıf yaparak kendisine yetki türetmesi de mümkün değildir. ....	89
	Yönetmelik veya diğer kuralkoyucu işlemler ile haklar sınırlanamaz .....	90
	Yönetmelik ile idari teşkilat kurulamaz .....	92
	İdarenin kural koyabileceği konular yasada açıkça (örneğin sayılarak) belirtilmişse, bunun dışındaki konular münhasır yasallık alanına girer. ....	93
4.	<i>İdarenin Yasayı Uygulama Yükümlülüğü</i> .....	94
	İdarenin kural koymaması veya eksik kural koyması yasayı uygulama yükümlülüğüne aykırıdır .....	94
	Eksik düzenlemeyi tamamlatma veya düzenleme yaptırma istemi .....	96
	Birel işlemlerde yasayı uygulama yükümlülüğü .....	97
	Düzenleyici işlemin ihmal edilerek doğrudan doğruya yasanın uygulanması .....	98
	Mahmece ihmal .....	99
	İdarece ihmal .....	100
D.	<b>YASALLIĞIN HUKUKİLİĞE GENİŞLEMESİ (YASALLIK KÜMESİNİ OLUŞTURAN KURALLAR)</b> .....	102
	Türkiye’nin taraf olmadığı anlaşmalar yasallık kümesinde yer alamaz. ....	110
	Hukukun genel ilkeleri .....	112
E.	<b>YASALLIK İLKESİNDE YASAMA ORGANININ YÜKÜMLÜLÜĞÜ</b> .....	121
	Yasama yetkisinin devredilmesi örneği .....	123
	Yasa hükümlerine idari işlemle istisna getirme .....	128
F.	<b>YASALLIK İLKESİNİN DANIŞTAY’CA ZAYIFLATILMASI</b> .....	128
	İdare lehine yerindelik denetimi yapılamaz .....	129
	Kamu yararı ve hizmet gereklerinden yetki türetilemez. ....	132
	Amaç ögesi, yetki ögesinin yerine konulamaz .....	134
	İdarenin kural koyma gücü hukukun genel ilkesi değildir .....	136
	Egemenlik yetkisinden düzenleme yetkisi türemez. ....	137
	İşlemdaki sakatlık geçmişe etkili olarak düzeltilemez. ....	138

<b>III. İDARENİN İRADESİNİN HUKUKİ BİÇİMİ .....</b>	<b>140</b>
A. TEMEL ÖZELLİKLER .....	140
Statü hukuku.....	141
Tek yanlılık .....	143
Hukuka uygunluk karinesi.....	146
Hukuka uygunluk karinesi tüm idarelerce tanınmak zorundadır. ....	148
Hukuka uygunluk karinesi aynı zamanda güvencedir. ....	148
İdari eylem .....	149
İşlemler toplamı olarak idari eylem .....	151
B. BİREL VE KURALKOYUCU İDARİ İŞLEMLER .....	154
Kural ve birelilik .....	154
İdari işlem türleri .....	158
1. Uygulayıcı Kurallar (Adsız Düzenleyici İşlemler) .....	160
Terim sorunu, adlandırma görevi .....	160
Sakıncalı esneklik, sınırlama çabası .....	161
2. Anayasanın Düzenlediği Kuralkoyucu İşlemler: Tüzük ve Yönetmelik.....	176
Yönetmelikte kişi bakımından yetki.....	179
Yönetmelikte konu bakımından yetki.....	180
Yönetmelikte biçim .....	181
3. Kuralkoyucu İşlemler Arasında Hiyerarşi .....	184
Çatışmayı çözmede ilkeler .....	185
Yasanın kuralkoyucu işlemler arasında hiyerarşi yaratması .....	186
Uygulayıcı kurallar yönetmeliklere aykırı olamaz.....	190
Uygulayıcı kurallar yönetmelikleri değiştiremez.....	190
C. İDARİ SÖZLEŞMELER .....	191
İdareye özgü sözleşme hukuku.....	191
İdarenin sözleşmeleri nedenlidir ve nispi karakterli değildir.....	193
Borç ilişkisi kurmak, temel hak ve özgürlüğü karşılamak yükümlülüğünden farklıdır.....	194
İdarenin sözleşme ehliyeti .....	196
Sözleşme iradesinin kurallı oluşma zorunluluğu .....	196
Sözleşme iradesini oluşturma yöntemi: İhale .....	197
Sözleşme iradesinin kurallı oluşu anayasal değerde bir ilkedir. ....	199
İdarenin sözleşme iradesinin oluşumundaki sakatlık sözleşmeyi hukuka aykırı hale getirir. ....	200
İdare hukukuna damgasını vuran sınır (idarilik) sorunu sözleşmeler için de geçerlidir. ....	200
Üçlü ölçüt - Örtük kabullü değerlendirme.....	203
Bütünleşik araştırma: Üç ölçüt değil, üçlü ölçüt.....	207
Özel hukuktan farklılaşan kuralların yalnızca sözleşme metninde araştırılmaması gerekir .....	216
İdari sözleşmelerde tipleştirme.....	216
İşgücünü kamu hizmetine bağlayan sözleşmeler.....	218
Kamu hizmetinden yararlanma sözleşmeleri .....	223
Kamu Malından Özel Yararlanma Sözleşmeleri .....	228
Malın kiralanması mı, hizmetin gördürülmesi mi?.....	229
Üçlü ölçütün kullanılmasında örtük kabulü kolaylaştıran özellik: tekelli kamu hizmeti.....	232
1999 Değişikliği: Yasayla Nitelendirme Olanağı .....	234

Nitelik değiştirme ancak özel hükümlerle ve nedenli olabilir.....	235
İhale Mevzuatına Dayanan Sözleşmeler ve 1999 Değişikliğinin Etkisi .....	236
Yasayla yapılmış nitelendirmeye karşı yargısal niteleme.....	242
İdari veya değil, sözleşmeleri önceleyen aşamalar idari işlemlerden oluşur.....	244
İdarenin ��zel hukuk sözleşmelerinde ayıklama .....	246
İdari sözleşmeler, konusu olan kamu hizmetine yönelik sonuçlarıyla hizmetten yararlanan ve etkilenen kişilerin hukuksal müdahalesine açıktır. ....	247
İdari sözleşmeler ve bunlardan doğan uyumazlıklar idari yargıda denetlenir. ....	248
Mali hükümlere etki eden kararlar.....	253
Yazılı olmayan idari sözleşme olabilir mi? .....	254
İdareler arasında idari sözleşme .....	256
İdareler arasındaki sözleşme biçimli düzenleyici işlemler: Protokoller.....	257
Sivil toplum örgütleriyle yapılan anlaşmalar.....	258
Kamu hizmeti alanının yeni hukuksal biçimi olarak sözleşme.....	258
<b>IV. ETKİLİ – ETKİSİZ İşLEMLER .....</b>	<b>261</b>
A. İCRAİLİK, YÖNETSEL ETKİ VE TERİM SORUNU .....	261
Yokluk, yok hükmünde idari işlem .....	265
Yok hükmünde olan işlemler tazmin sorumluluğu doğurabilir. ....	267
B. HUKUKSAL ETKİ – BELİRLEYİCİ (TESPİT EDİCİ) İşLEM .....	268
Statü etkisi – kural etkisi .....	268
Tespit edici idari işlem ile idarenin etkisiz işlemi farklıdır.....	272
Tespit edici işlem yapabilmesi için idarenin buna yetkisi olmalıdır. ....	276
Maddi olgunun tespitine yönelik işlemler - hukuki olgunun tespitine yönelik işlemler.....	277
İdarenin hukuksal duruma ilişkin istem üzerine görüş bildiren işlemleri .....	280
İdarenin tespit yapmama iradesi etkili işlemdir. ....	282
Yanlış tespit etkili işlemdir.....	283
Hukuki etki ile fiili etki veya re’sen icra karıştırılmamalıdır.....	285
İ�d��zen işlemleri: Diğer hukuk öznelerine yönelmeyen, idarenin i� düzeninde kalan irade açıklamaları etkili sayılmazlar. ....	286
Yaptırım tehdidi ile desteklenen ihtar (hatırlatma) işlemi, etkili bir irade açıklamasıdır. ....	289
C. HAZIRLIK İşLEMLERİ – ÖNCELEYEN İşLEMLER.....	291
Hazırlık aşaması işlemleri .....	291
Hazırlık aşaması işlemlerinden etkili olanlar.....	292
��nceleyen İşlemler.....	297
��nceleyen işlemlerde işlem içeriğinin (konusunun) oluştuğu aşama .....	302
D. HUKUKİ ETKİ DOğURMA ANI.....	303
İradenin açıklanması – ulaşması .....	303
Tebliğ edilmemiş birel işlemler.....	305
Tebliğ etmediği işlem üzerinde idarenin yetkisi.....	306
Tespit edici idari işlemlerde hukuki etki.....	307
Onaya tabi işlemler.....	308
İdari işlemlerin etki süreleri.....	310
İdari işlemin “kesinleşmesi” tabiri doğru değildir. ....	312
E. RE’SAN İCRA .....	312
Re’san icra, icrai işlem yapabilme yetkisinin kendiliğinden sonucu değildir .....	312
Re’san icra, işbölümünün kalktığı durumu anlatır.....	314

Özel güvenliğin yarattığı sonuç .....	315
İdarenin emrine aykırı davranış kabahattir .....	316
İdarenin alacakları örneği .....	317
İdare edilenin rızası idare için re'sen icra yetkisi yaratmaz. ....	320
Re'sen icra, icrailik ile karıştırılmamalıdır .....	320
<b>V. İŞLEMİN KURUCU ÖĞELERİ VE HUKUKA AYKIRILIK .....</b>	<b>322</b>
İradenin hukuki sonuç doğurabilmesi için gereken kurucular .....	322
Öğelerde sakatlık genel irade sakatlıklarından farklıdır. ....	323
Hukuka aykırılık ve dava edilebilirlik farklıdır. ....	324
Hukuka aykırılık – Suç .....	324
<b>A. YETKİ ÖGESİ .....</b>	<b>326</b>
Yetki yasalarca tanınmış karar alma gücüdür. ....	326
Yetki sakatlığı tamamlanamaz. ....	327
Kamu hukukunun yetki kuralları kişilerin irade özerkliğinin kapsamında değildir. ....	328
Yorumla yetki yaratılmaz. ....	329
<b>1. Yetkinin (Kategorileri) Sınıflandırılması .....</b>	<b>330</b>
a) Konu Yönünden Yetki (Yetkide Konu Kategorisi) .....	330
b) Kişi Yönünden Yetki (Yetkide Kişi Kategorisi) .....	335
Hazırlık aşamasında katılması gerekenlerin eksikliği .....	337
Konu ve kişi yönünden yetki incelemesi aynı şeyin iki yüzüdür. ....	337
Organlar arası yetki dağılımı kişi yönünden yetki dağılımıdır. ....	339
Kuralkoyucu işlemlerde kişi yönünden yetki incelemesi .....	340
Dilekçelerde önincelemenin yetki sakatlığı yarattığı durum .....	340
Belli bir makama yetki verilmiş olması .....	344
c) Yer Yönünden Yetki (Yetkide Yer Kategorisi) .....	348
Yer ve işlev bağlantısı .....	351
Yetki alanı dışında etkisizlik .....	351
İdarenin bütünlüğü ilkesi yetkinin coğrafi dağılımını geçersiz kılmaz. ....	352
Konu, kişi, yer ve zaman .....	352
d) Zaman Yönünden Yetki (Yetkide Zaman Kategorisi) .....	354
Sürelî yetki .....	354
Süresiz yetkinin kesintiye uğraması .....	355
Disiplin yetkisinin başlangıcı .....	356
Görev süresi belirlenmiş makamlar .....	356
<b>2. Yetki Düzeni .....</b>	<b>360</b>
a) Yetki ve İmza Devri .....	361
Yetki kullanma ve imzalama .....	361
Devir ancak açık yasal düzenleme varsa mümkündür. ....	362
Devir ancak sınırlı olabilir. ....	364
Devir araçları .....	364
Genelge ile yetki devri örneği .....	365
Hukuka aykırı devre dayanan işlemler de hukuka aykırıdır. ....	365
Devirde sorumluluk .....	366
Devredenin yetkileri .....	367
Yetki devri yapan yöneticinin görevden ayrılması ve yerine yeni yönetici gelmesi yetki devrini sona erdirir mi? .....	369
Kural koyma (düzenleme) yetkisinin devri .....	370
b) Yetki Paralelliği .....	371

Yetki paralelliği ilkesinden kalkarak yetki yaratılamaz.....	372
Tersine işleme ilişkin yetki ve yöntem kuralı varsa, paralellik ilkesine başvurulamaz.....	375
Yetki ve usul (yöntem) paralelliği.....	375
Yetki paralelliği ilkesi devlet organları arasında yetki dağıtımı için de kullanılabilir.....	379
c) Kanunsuz Emir.....	379
3. <i>Yetkide Hukuka Aykırılık Halleri: Yetki Aşımı ve Yaptırımı</i> .....	381
Fonksiyon gaspı – yetki aşımı.....	381
Sakatlığın yaptırımı iptaldir.....	382
a) Yetki Gaspı ve Yetki Tecavüzü.....	383
b) İşlev (fonksiyon, görev) gaspı.....	387
Yargı aleyhine işlev gaspı .....	387
Kuralkoyucu işlemlerle yargı aleyhine görev gaspı.....	390
B. BİÇİM ÖGESİ .....	391
Yöntem.....	392
Avrupa Konseyi Tavsiye Kararı .....	394
Savunma hakkı (dinlenilme hakkı).....	394
Gerekçe ilkesi.....	395
İşleme karşı başvuru yollarının bildirilmesi .....	396
Anayasadaki yöntem kuralının doğrudan uygulanması .....	396
İdarenin başuru yoluna ilişkin hatalı bilgi vermesi.....	398
Biçim (yöntem) kuralı aynı zamanda bir yetki kuralı olabilir.....	399
Yöntem ve biçim paralelliği .....	400
1. <i>İşlemi Sakatlayan Temel (Esaslı) Biçim Eksikliği</i> .....	400
İhmali caiz olmayan bir şekil şartı.....	401
İdari işlemlerin aksi açıkça belirtilmedikçe yazılı olması temel biçim kuralıdır. ....	402
Kurulların çalışmasını düzenleyen kurallara uyulmaması temel biçim eksikliğidir. ....	402
Yönetenlerin haklarını korumaya yönelik yöntem kurallarına uyulmaması asli biçim sakatlığı yaratır. ....	403
Uyulmaması temel biçim eksikliği yaratan süreler.....	407
İlanı gereken düzenleyici işlemlerin ilan edilmemiş olması asli biçim eksikliğidir. ....	410
Birel işlemlerde bildirim geçerlilik değil uygulama koşuludur .....	412
Biçim sakatlığının giderilmesi.....	414
2. <i>Zımni İşlem Karinesi: Zımni Ret ve Zımni Kabul İşlemleri</i> .....	414
Dilekçe hakkı ve zımni işlem karinesi.....	414
İşlem yaratmayan zımni ret .....	416
Zımni ret kurumu idarenin olayın özelliğine göre kısa sürede yanıt verme zorunluluğunu ortadan kaldırmaz. ....	418
İstem hakkında karar verilmesi için uzun bir yöntem süreci öngörüldüğü durumlar .....	419
İdarenin zımni redde engel olma çabası .....	421
Zımni Kabul .....	422
Yanıt süresi belli işlemlerde süreye uyulmaması zımni işlem yaratmaz. ....	425
3. <i>Gerekçe</i> .....	425
İstemli işlemlerde gerekçe zorunluluğu.....	426
İşlemden gerekçeye yer verilmemiş olması işlemi hukuka aykırı kılacak denli sakatlayabilir. ....	427



C. NEDEN ÖĞESİ .....	431
1. <i>Nedensiz Yetki Olmaz</i> .....	432
Nedeni bulunmayan idari işlem sakattır. ....	432
İşlemin nedeni verileriyle birlikte sunulmalıdır.....	434
Nedenin yasada gösterilmemiş olduğu durumlarda da işlemin nedeni vardır.	
Nedensiz yetki olmaz. ....	435
Yasada düzenlenmiş olanlar dışında idarece yeni nedenler yaratılamaz (nedende yasallık). ....	437
İdare sonuca varmadan önce gerekli araştırma ve incelemeleri yapmalıdır.....	437
Neden ögesine ilişkin araştırma yapılmaması hukuka aykırılığın yanısıra hizmet kusurudur.....	438
İstemli işlemlerde kişinin istemi işlemin neden ögesini oluşturur. ....	439
Neden ögesi verilerinin idarenin işlemleriyle oluşturulması .....	441
Neden ögesindeki sakatlık sonradan tamamlanarak giderilemez. İradeden bağımsız veriler istisna olabilir.....	443
Nedenin Değiştirilmesi.....	444
2. <i>Nedenin Değerlendirilmesi: Gerçek ve Hukuken Geçerli Neden</i> .....	447
Nedenin gerçek ve hukuka uygun (geçerli) olması gerekir. ....	448
Nedenin ihtimallere, genel değerlendirmelere değil, olgulara dayanması gerekir.	
.....	449
İşlemin nedenini varsayımlar/karineler oluşturamaz. ....	451
Şüphe, tahmin ve olasılık idari işlemin tesisi için yeterli bir neden olamaz. ....	452
Yasal tipin idarece hukuka uygun biçimde yorumlanmış olması gerekir. ....	453
Maddi olayın iktisadi ve hukuki niteliğinin idarece doğru yapılması gerekir. ....	455
İdarece işlemin nedeni olarak gösterilen olguların, yetkinin amacına uygun olması gerekir. ....	461
Neden ögesinin belirlenmesinde anayasada korunan değerler ölçüdür.....	463
Nedenler arasında seçim yapmanın ölçütü .....	468
Değerlendirme zamanı .....	469
D. AMAÇ ÖĞESİ .....	470
1. <i>Kamu Yararı İçinde Özel (Özgül) Amaç</i> .....	472
Özel amaçlar arasında sıralama: Üstün kamu yararı.....	474
2. <i>Amaçın Belirginleştirilmesi ve Denetlenmesi</i> .....	475
Neden ve amaç ögesi birlikte değerlendirilebilir. ....	477
İşlemin konusu da amaç değerlendirmesinde veri sunar.....	478
Yöntem kurallarına uyulmamış olması amaç sakatlığı yaratabilir.....	479
Kamu hizmetinde salt ticari amaç güdülemez. ....	480
Yetki saptırması.....	480
Gerekçede amaçın belirtilmesi zorunluluğu .....	481
Düzenleyici işlemlerde amaç denetimi .....	482
Amaç ögesindeki sakatlık sonradan giderilemez. ....	483
E. KONU ÖĞESİ .....	484
Yasaya – hukuka uygun konu.....	485
Konu yönünden yetki – konu ögesi farkı ve geçişkenliği .....	488
Neden ögesi ile konu bağlantısı düzgün kurulmalıdır. ....	489
Yasak ve imkansız konular .....	491
Hukuki imkansızlık .....	493
Maddi imkansızlık .....	495
Konu ögesindeki sakatlık sonradan yapılan bir işlemle giderilemez. ....	495

<b>VI.</b>	<b>TAKDİRİ YETKİ, BAĞLI YETKİ VE YERİNDELİK.....</b>	<b>497</b>
A.	TAKDİRİ YETKİ KAVRAMI .....	497
	Niteliğine ilişkin yaklaşımlar.....	498
	İşlem yapip yapmama serbestliği ile sonuçtaki seçim serbestliği	
	kariştirilmemelidir. ....	499
	Bağlı yetki – takdiri yetki .....	500
	Bağlı yetki olmanın sonucu: İşlem yapmama hizmet kusurudur. ....	503
	Yetkinin bağlı olması, yetki sakatlığını gidermez. ....	504
	Takdir aracı yorum .....	505
	Takdiri yetkinin azalması, bağlı yetkiye dönüşmesi.....	507
B.	TAKDİRİ YETKİ KULLANILAN İŞLEMLERİN DENETİMİ .....	509
	Yerindelik - Hukukilik .....	511
	Haklarla çatışan takdiri yetki kullanımı örnekleri .....	516
	Takdiri yetkinin anayasal ilke ve kurallara uygun kullanılması gerekir. ....	519
	Danıştay’ın işlemin öğelerinde tam denetim yöntemi ve denetim ilkeleri.....	522
	Takdiri yetkinin denetiminde idare hukukunun bilinen ilkeleri .....	524
	Seçeneklerin hukuka uygunluğu denetlenir, mutlak irade neden olamaz. ....	525
	Yerindelik değerlendirmesi serbestliği, eksik değerlendirme yapma serbestliği	
	tanımaz. ....	526
	Takdiri yetki ile yerindelik değerlendirmesi yapan idarenin teknik veri kullanması,	
	araştırma inceleme yapması zorunludur. ....	527
	İdare yerindelik değerlendirmesine veri sunmak zorundadır.....	529
	Yerindelik değerlendirmesi yapan idarenin kullandığı ölçüt nesnel olmalıdır.....	530
	İdarenin takdiri yetkisi ile yaptığı yerindelik değerlendirmesi nesnel teknik	
	ölçütlerle değerlendirilip denetlenebilir.....	531
	Hata yapma olasılığı düşük teknik değerlendirme araçlarına dayanan işlemlerin	
	denetimi.....	533
	Takdiri yetkinin neden – amaç bağı ile denetlenmesi.....	534
	Gösterilen nedenlerin varlığı ve yeterliliği .....	537
	İdarenin dayandığı verilerin hukuki değeri olmalı.....	538
	Hatalı nedenler seçilmiş veya nedenin yanlış değerlendirilmiş olması amaç	
	sakatlığının göstergesi olabilir.....	539
	İdarenin değerlendirmesinin somut bilgi ve belgeye dayanması zorunludur. ....	542
	Yetkinin özel amacının yasada düzenlenmiş olduğu durumlarda idarenin seçim	
	alanı daralır.....	542
	Amaçtan neden oluşturarak takdir alanı denetlenebilir.....	543
	Takdiri işlemlerde neden denetiminin ikamesi olarak amaç denetimi .....	544
	Takdiri yetkinin kullanımı konu öğesi ilkelerine tabidir.....	544
	Açık hata .....	545
	Yasal dayanak yokluğu durumunda idarenin değerlendirmesinin yargılanması	
	gereksizdir. ....	546
	Takdiri yetkide yönetsel güvenceler.....	547
	Takdiri yetkinin kullanılmasına ilişkin Avrupa Konseyi Tavsiye Kararı .....	547
	Takdiri yetkinin bağlanması.....	548
<b>VII.</b>	<b>İDARİ İŞLEMLERİN ZAMAN İÇİNDE ETKİSİ.....</b>	<b>551</b>
	Temel değerler.....	551
A.	GEÇMİŞİ DÜZENLEME – GÜVENLİK – ÖNGÖRÜLEBİLİRLİK –	
	KAZANILMIŞ HAK .....	553

Geçmişe etki eden birel işlem hukuka aykırıdır. ....	555
Yargı kararlarını uygulamak için geçmişe etkili idari işlem yapılabilir. ....	555
Geçmiş düzenleyen kuralkoyucu işlem hukuka aykırıdır. ....	557
Kurulmuş ve sonucu gerçekleşmiş (sabitlenmiş) statünün yeni kuralla değiştirilmesi mümkün değildir. ....	557
Sürmekte olan statüleri düzenleyen kuralların değişmesinin statüye etkisi ....	558
Kurucu koşullarda değişiklik ....	558
Kuruluşu yinelenen statü, sonuçları yinelenerek doğan statü ....	560
Aynı hakka etki eden statülerin kurucu koşulları ....	563
Sürdürücü koşullarda değişiklik ....	564
Kamu hizmetlerinden yararlanma ....	564
İzinden Yararlanma ....	567
Kazanılmış hak veya kurulmuş statünün korunması (sabitlenmiş statü). ....	568
Hukuk kuralı – kuralın uygulanmasıyla kurulan statü ilişkisi – Kurulmuş statünün korunması – Geçiş hükümleri. ....	568
Mali kazanılmış hak – Statüden malvarlığına. ....	576
Statünün tamamlanmasına bağlı sonuçlar. ....	581
<b>B. HUKUK GÜVENLİĞİ - GERİ ALMA - KALDIRMA</b> ....	582
Korunan hukuka aykırılık. ....	585
İdarenin hatası nedeniyle oluşan lehe hukuka aykırılık ....	585
İdarenin yeterli inceleme yapmaması ve muhatabın iyiniyeti. ....	587
Hukuka aykırı statüden hukuka uygun statüye geçilmiş olması korunur. ....	589
Lehe hukuka aykırılığa süre korunması. ....	591
Dava açma süresi geçen lehe hukuka aykırılık ....	591
Makul süre geçtiğinde lehe hukuka aykırılık korunur. ....	595
Geri almada korunmayan statü, korunan parasal hak (mali kazanılmış hak). ....	598
Her zaman geri alınabilecek lehe hukuka aykırılık: İdarenin açık hatası, muhatabın hile veya kötünüyeti ....	600
İdarenin açık hatasıyla oluşan lehe hukuka aykırılık korunmaz. ....	600
Muhatabın hilesi ile oluşan lehe hukuka aykırılık korunmaz. ....	602
İzinden yararlanılarak gerçekleştirilen faaliyet sözkonusu olduğunda hukuka aykırılık korunmaz. ....	605
Geri almada yeni duruma uyum olanağı sağlanması gerekebilir. ....	607
Geri almanın doğurduğu zararın tazmin edilmesi gerekebilir. ....	607
Disiplin cezaları geri alınamaz/kaldırılamaz. ....	608
Geri alma yükümlülüğü – geri aldırma hakkı. ....	610
<b>C. YARGI KARARLARININ İDARİ İŞLEMLERİN ZAMAN İÇİNDE ETKİSİNE ETKİSİ</b> ....	612
Statüyü oluşturan kuralın iptal edilmesinin tekil statüye etkisi (İdari işlemin dayanağını oluşturan yasa veya kuralkoyucu işlemin iptal edilmesi) ....	612
Kural iptalinin karar tarihinden sonraya etkisi. ....	613
İzin işlemlerinin dayanağını oluşturan kuralın iptali iznin kaldırılmasını gerektirir. .....	616
İptal kararının yayımlanmamış olmasının hukuki etki bakımından önemi yoktur. ....	617
Kural iptalinin çekişmeli hukuki ilişki ve statülere etkisi. ....	619
Kuralkoyucu (düzenleyici) işlemler de dayanağı olan kuralın iptalinden etkilenir. .....	624
Yürürlüğü ertelenmiş iptal kararının etkisi ....	625
İptal edilen kuralın idarenin kuralkoyucu işlemi olması durumunda da yukarıdaki ilkeler geçerlidir. ....	628

Kuralın iptalinden sonra yeni çekişme yaratma olanağı .....	628
Kural iptalinden sonra yeni çekişme yaratma olanağı, yasaların iptali durumunda olduğu gibi, idarenin kuralkoyucu işlemlerinin iptali durumunda da vardır.....	630
Önceleyen/izleyen işlemlerde çekişme .....	632
İlga eden kuralların iptali durumunda mülga kuralların yürürlüğü sorunu .....	633
İptal kararından farklı olarak kural değişikliğinin çekişmeli statüye etkisi yoktur, ancak yaptırım işlemlerinde lehe olan kural değişikliği uygulanır. ....	638
<b>EK: İYİ İDARE YASASI .....</b>	<b>640</b>

## KAVRAM DİZİNİ

### A

Açık hata, 545  
Açıklık, 645  
Adsız düzenleyici işlem, 161, 162  
Amaç, 123, 134, 470, 472, 477, 478, 480, 483, 484, 506  
Amaç ögesi, 134, 470, 477, 483, 484

### B

Bağlı yetki, 500, 501, 502, 503  
Başvuru yolu, 398  
Belirsiz kavramlar yaklaşımı, 499  
Biçim, 323, 399, 400, 414, 547  
Biçimsel ölçüt, 29  
Bilirkişi, 531  
Birel işlem, 52, 72, 97, 155, 159, 160, 166, 305, 328, 412, 485, 612, 646, 647

### Ç

Çekişme yaratma, 620

### D

Dilekçe, 42, 414, 415, 418, 426  
Dilekçe hakkı, 414, 415  
Dinlenilme hakkı, 395  
Düzeltilme, 401  
Düzenleme yetkisi, 122, 123  
Düzenleyici işlem, 52, 53, 98, 154, 155, 161, 171, 182, 184, 411, 482, 558, 630, 646  
Düzgün idare, 19, 21

### E

Emir, 379  
Eylem, 23

### F

Fişleme, 152, 274, 276, 294

### G

Geçiş hükmü, 553, 568  
Genel idare, 332  
Gerekçe, 38, 395, 396, 425, 426, 432, 447  
Geri alma, 583, 584, 585, 598, 603, 607, 610  
Güvenlik, 6, 11, 177, 221, 274, 275, 294, 328, 337, 377, 390, 454, 464  
Güvenlik soruşturması, 275, 294

### H

Hak, 42, 43, 165, 195, 296, 297, 368, 406, 439  
Hak arama, 406  
Hazırlık aşaması, 291, 292, 293, 337, 469  
Hazırlık aşaması işlemleri, 291, 292  
Hiyerarşi, 184  
Hizmetin iç düzeni, 316  
Hukuk düzeni, 1, 291, 384, 416, 417, 551, 601, 638  
Hukuk güvenliği, 72, 102, 569, 584  
Hukuk öznesi, 6  
Hukuk sistemi, 423, 612  
Hukuka uygunluk karinesi, 52, 146, 148, 584  
Hukuki etki, 263, 264, 285, 303, 309, 614  
Hukuki işlem, 2  
Hukuki statü, 154, 629  
Hukuksal kurgu, 1, 3, 55

### İ

İcrai, 623  
İç idare, 30, 35  
İçdüzen işlem, 286, 287  
İçtihat, 37, 119, 121, 589, 590, 591, 593, 596, 599, 601, 618, 632  
İdare lehine yerindelik, 129  
İdarenin hatası, 585, 587, 600  
İdari eylem, 149, 150, 151, 152  
İdari hizmet sözleşmesi, 194, 256, 578  
İdari özne, 32  
İdari sözleşme, 12, 140, 142, 143, 171, 196, 202, 204, 205, 213, 216, 217, 247, 248, 249, 251, 253, 256, 258

İdari yargı, 9, 26, 98, 120, 129, 248, 249, 263, 265, 266, 416, 510, 511, 515, 528, 542  
İhale, 12, 91, 113, 168, 170, 197, 198, 200, 203, 229, 236, 237, 238, 239, 240, 242, 247, 299, 300, 301, 325, 368, 392, 393, 427, 502, 503, 531, 547, 601  
İlan, 302, 304, 404, 410, 412  
İmtiyaz, 214, 215, 216, 218, 240, 249, 250  
İmtiyaz sözleşmesi, 215, 218, 240, 250  
İmtiyaz yöntemi, 218  
İmza devri, 361, 366  
İptal, 32, 54, 127, 182, 263, 358, 414, 416, 417, 446, 556, 582, 584, 592, 610, 612, 617, 620, 622, 625, 626, 627, 628, 631, 638  
İstemli işlem, 426, 439, 440  
İşgücünü kamu hizmetine bağlayan sözleşmeler, 218, 221  
İşlev (fonksiyon, görev) gaspı, 387  
İşlev gaspı, 381  
İşlevsel ölçüt, 37  
İyi idare, 641, 642  
İzin, 567, 578, 616

## K

Kaldırma, 582, 616  
Kamu düzeni, 316, 391, 616, 617  
Kamu gücü, 234  
Kamu hizmeti, 16, 20, 23, 28, 61, 84, 130, 153, 192, 194, 198, 201, 210, 213, 217, 218, 220, 223, 224, 227, 228, 229, 237, 241, 242, 251, 252, 258, 259, 260, 274, 312, 316, 405, 422, 439, 470, 480, 493, 511, 564, 565, 601, 608, 609  
Kamu hizmetinden yararlanma sözleşmeleri, 223, 227, 252  
Kamu malı, 228, 229, 230, 231  
Kamu malından yararlanma sözleşmeleri, 228, 229, 231  
Kamu yararı, 5, 51, 132, 136, 154, 470, 471, 472, 475, 476, 480, 483, 513, 643, 645  
Kamulaştırma, 4, 261, 267, 304, 312, 313, 331, 339, 406, 426, 471, 475, 490, 501  
Kapitalist toplumsal formasyon, 3, 7, 141  
Katılım, 645, 646  
Kazanılmış hak, 568, 576, 577, 617  
Kesinleşme, 312

Kişi yönünden yetki, 335, 338  
Kolluk, 22, 23, 151, 314, 315, 460, 605  
Konu itibarıyla yetki, 330, 332  
Konu ögesi, 495, 496  
Konu yönünden yetki, 333, 488  
Korunan hukuka aykırılık, 585, 613  
Kural etkisi, 270  
Kuralkoyucu, 52, 159, 168, 173, 176, 184, 305, 310, 340, 377, 390, 412, 482, 483, 584, 624, 630  
Kuralkoyucu (düzenleyici) işlemler, 482, 624  
Kuralkoyucu işlem, 52, 159, 168, 173, 310, 340, 377, 390, 412, 483, 584, 630  
Kurucu koşul, 558, 561, 570  
Kurucu öğeler, 138, 323, 490  
Kurulmuş statünün korunma, 568

## M

Makul süre, 595, 598  
Mali kazanılmış hak, 576  
Mübadele, 9, 10, 11, 141, 322, 424  
Mülkiyet, 18, 65, 104, 518, 563  
Münhasır yasallık, 83, 84, 89, 91, 92

## N

Neden – sonuç bağlantısı yaklaşımı, 498  
Neden ögesi, 292, 297, 298, 301, 337, 394, 427, 434, 438, 441, 443, 444, 448, 449, 457, 458, 463, 489, 501, 533, 536, 539, 544  
Neden ögesi işlem, 292, 297, 298, 301  
Neden ögesi verisi, 394, 441, 449, 458

## O

Onaya tabi işlem, 308, 309  
Onaycı idare, 309, 310  
Organik ölçüt, 25, 30

## Ö

Önceleyen idari işlem, 298, 301  
Önceleyen işlem, 299, 300, 301, 302, 385  
Öngörülebilirlik, 554  
Özel amaç, 474  
Özel güvenlik, 315

Özel hukuk, 3, 14, 15, 17, 51, 71, 141, 142, 149, 193, 194, 195, 196, 216, 224, 228, 244, 303, 317, 326, 327, 432, 484  
Özel hukuk biçimleri, 15, 228  
Özgür, 2, 3, 45, 212  
Özne, 24

## P

Protokol, 119, 168

## R

Ruhsat, 374, 568, 579

## S

Savunma hakkı, 394, 404  
Siyasal alan, 5, 9, 12, 27, 322  
Sözleşme, 2, 17, 105, 118, 119, 170, 193, 194, 195, 196, 197, 199, 200, 201, 204, 207, 212, 214, 215, 216, 217, 219, 225, 226, 232, 240, 241, 242, 249, 251, 254, 258, 259, 322, 389, 641  
Statü, 141, 142, 143, 159, 225, 268, 272, 576  
Statü etkisi, 268, 272  
Statü hukuku, 141, 143  
Statünün tamamlanması, 581  
Sürdürücü koşul, 564  
Süre, 170, 303, 645  
Sürelî yetki, 354  
Sürmekte olan statü, 558, 615

## Ş

Şartname, 170  
Şiddet, 5

## T

Takdir yetkisi, 103, 429, 446, 497, 498, 531, 547, 548, 644  
Taktirî işlemler, 97, 544  
Taktirî yetki, 498, 499, 507, 509, 511, 519, 523, 524, 525, 526, 527, 530, 534, 535, 536, 538, 539, 540, 543, 544, 545, 547, 548, 550  
Taktirî yetkinin azalması, 507

Taktirî yetkinin bağlanması, 548  
Taktirî yetkiye dayanan işlem, 525, 534, 535, 543  
Tebliğ, 164, 165, 305, 306, 307  
Tekelli kamu hizmet, 233  
Tersine işlem, 375  
Tespit edici işlem, 276  
Tüzük, 92, 160, 162, 176, 177, 178, 184, 304, 376, 388, 399, 411, 572, 573

## U

Uluslararası anlaşma, 104, 105, 106  
Uluslararası sözleşme, 102, 103  
Uygulayıcı kural, 92, 160, 161, 165, 166, 170, 172, 173, 174, 175, 189, 190, 191  
Uygun araç, 314

## Ü

Üç ölçüt, 24, 29, 31, 207  
Üçlü ölçüt, 203, 204, 232  
Üretim ilişkileri, 3, 5  
Üstün kamu yararı, 474

## V

Vekalet, 341

## Y

Yaptırım, 289, 382, 638  
Yaptırım tehdidi, 289  
Yasak ve imkansız konular, 491  
Yasal serbestlik yaklaşımı, 498  
Yasallık ilkesi, 10, 51, 52, 55, 57, 62, 94, 102, 121, 134, 138, 163, 171, 485, 486, 497, 644  
Yasallık ilkesinin gerçekleşme biçimleri, 62  
Yasallık kümesi, 102, 103  
Yerindelik, 498, 511, 513, 515, 526, 529, 530  
Yetki, 10, 11, 70, 95, 162, 326, 327, 328, 329, 330, 335, 341, 348, 351, 354, 355, 360, 361, 362, 364, 365, 366, 367, 368, 369, 371, 372, 373, 375, 378, 379, 381, 382, 383, 384, 386, 400, 421, 432, 480, 485, 497, 509  
Yetki aşımı, 382

Yetki devri, 361, 364, 366, 367, 368, 369  
Yetki düzeni, 162, 365, 371  
Yetki gaspı, 384, 386  
Yetki paralelliği, 371, 372, 373, 375, 379, 400  
Yetki saptırması, 480  
Yetki ve usul (yöntem) paralelliği, 375  
Yetkide konu kategorisi, 330  
Yetkide yer kategorisi, 349  
Yetkide zaman kategorisi, 354  
Yetkisizlik ilkesi, 9  
Yok hükmünde, 265, 266, 267, 383  
Yokluk, 265, 383, 494  
Yorum, 505  
Yönetmelik, 65, 66, 67, 68, 70, 75, 84, 90, 91, 92, 105, 123, 132, 153, 159, 162, 164, 176, 177, 178, 181, 182, 184, 190, 214, 215, 221, 273, 328, 338, 368, 391, 411, 482, 508, 568, 577, 631, 636

Yönetmelik, 263, 264, 423  
Yöntem, 323, 376, 391, 392, 393, 400, 407, 479  
Yöntem kuralları, 393, 479  
Yöntem paralelliği, 376  
Yöntem ve biçim paralelliği, 400  
Yükümlendirici idari işlem, 159  
Yürürlük, 123, 311, 627

## **Z**

Zaman içinde sabitleme, 551, 629, 630  
Zımni işlem, 415  
Zımni kabul, 422, 423, 424, 425  
Zımni ret, 416, 417, 418  
Zincir işlem, 298  
Zorunluluk, 11